

開啟臺美國防 夥伴關係的新章節

New Chapter for Taiwan-U.S. Defense Partnership

新境界文教基金會
國防政策諮詢小組
2013年6月

New Frontier Foundation
Defense Policy Advisory
Committee
June, 2013

國防政策

藍皮書

在彙整執政經驗與學者專家見解，以鼓勵對國防議題的理性深入討論，並作為民主進步黨政見與政策的參考。

序言

臺美國防夥伴關係是臺灣國家安全的重要基石之一，是美國重返亞洲戰略中的重要資產。面對中國持續的軍力擴張與東海、南海的爭議，此一關係更形重要。

美國對臺灣的軍售與我國的國防預算向來被視為臺美國防夥伴關係的重要指標。個人與民主進步黨一再地要求政府應當立即增加國防預算，也承諾未來執政後會全力朝國防預算佔 GDP 3%的目標邁進。我們支持也從未杯葛任何一項美國對臺灣的軍售，也主張應當加速軍購的籌獲時程，以確保臺海兩岸的軍力失衡不致持續擴大。在許多對美交流的場合中，我們也一再呼籲美方應加強對臺的軍售。

在美臺軍售與臺灣國防預算議題之外，我們同樣重視臺美國防夥伴關係中的「非硬體」面向

但在軍售與預算之外，我們同樣重視臺美國防夥伴關係中的「非硬體」面向，以促進在雙邊多層級的互動間建立共同一致的價值與觀點、順暢坦誠的協調溝通與互利互補的協力合作。在過去，這些「非硬體」面向的努力打下了臺美國防夥伴關係的基礎。

在雙方穩固的「三層架構」基礎上，我們期待：雙邊國安高層的對話對建立一致的戰略觀點有其實際的助益，應加予制度化與常態化。擴大國軍在美國訓練機會，以解決國軍苦於演訓場地受限的問題，並使國軍更能有效使用籌獲的武器裝備。在「資訊與通訊科技論壇協議」的基礎上，擴大雙邊在資安領域的合作。

我們追求聰明乾淨的武器獲得過程，也鼓勵有效多元的國防產業跨國合作模式，雙邊互惠的國防產業合作將是我們新章節中的重要部分

臺美國防夥伴關係不應只停留在官方的互動。基於支撐兩國國防產業基礎，也基於提振臺灣國防產業水準與增加國內就業機會，雙邊互惠的國防產業合作將是我們新章節中的重要部分。我們追求聰明乾淨的武器獲得過程，也鼓勵有效多元的國防產業跨國合作模式。

臺美兩國國防社群、學者專家在雙邊國防夥伴關係中扮演著積極性的角色。臺灣應多鼓勵兩國的國防學術界對臺灣國家安全與國防政策的研究，臺灣複雜的安全議題需要更多專業的創見。

信任是夥伴關係的基礎；在未來，我們將致力於讓美國朋友能夠信任臺灣國防能為區域的安全穩定起正面的貢獻，這是我們將為臺美國防夥伴關係開啟的新章節。

蘇貞昌

新境界文教基金會 董事長

Foreword

The Taiwan-U.S. defense partnership is one of the backbones of our national security. Due to the continuing expansion of China's military might and emergence of disputes in the East and South China Sea, its significance is increasingly more evident. Indeed, this partnership should be regarded as a crucial asset in the U.S. pivot strategy.

The U.S. arms sales to Taiwan and Taiwan's defense budget are considered two crucial indicators of the state of the Taiwan-U.S. defense partnership. The Democratic Progressive Party (DPP) and I have repeatedly prompted the Ma Administration to urgently and substantially augment the defense budget as well as committed to increase it to the level of GDP 3% shall the DPP return to power. We support and never averse any aspect and object of the U.S. arms sales. For the sake of ensuring the military imbalance across the Strait does not widen, we suggest that the acquisition should be accelerated. On many occasions, I told our American friends that the U.S. arms sales to Taiwan should be stepped-up.

In addition to arms sales and defense budget, we also put the emphasis on the “non-hardware” aspect of the Taiwan-U.S. defense partnership, which promotes the establishment of common values and viewpoints in plural-level interaction, unobstructed and sincere communication, and mutual and complementary cooperation. Notably, the past efforts in the “non-hardware” aspect have laid solid foundations for developing the Taiwan-U.S. defense partnership.

Standing on the “three-layered framework” foundation, we contend that institutionalizing high-level national security meetings on a regular basis would greatly aid the development of common strategic viewpoints. We also suggest expanding training programs in the U.S. for our servicemen in order to overcome the constraints of the local training space, allow our troops to better integrate newly acquired system into their inventory, and ensure that the equipment Taiwan possesses can be used to full effectiveness. Also, bilateral cooperation in cyber security realm -- based on the “Terms of Ref-

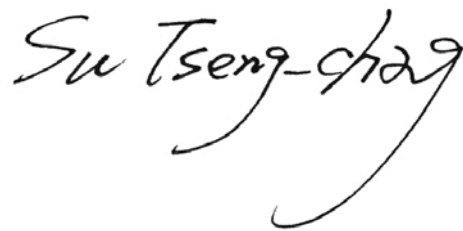
erence for Information and Communication Technologies Forum” -- should be strengthened.

We seek smart and clean acquisition operations while furthering efficient and pluralistic patterns for international cooperation of defense industries. Reciprocal industrial cooperation will be a vital part in our new chapter of the partnership

The Taiwan-U.S. defense partnership should not be confined within official interaction. Industrial defense cooperation has to be seen as a vital part of the new chapter of the partnership. Such cooperation will support the defense industrial bases in both countries, foster the quality of our defense research and development, and deliver new job opportunities. In essence, we intend to seek smart and clean acquisition operations while furthering efficient and pluralistic patterns for international cooperation of defense industries.

Defense communities, experts and scholars play very positive roles in the Taiwan-U.S. defense partnership. More research projects on Taiwan’s national security and defense policy by academics in both countries should be encouraged. Taiwan’s complicated security issues beg for more innovative ideas from the professionals.

Trust is the path to partnership. In the future, we will do our best to let our American friends have assurance in the constructive contribution of our national defense to regional security and stability. And this is where our new chapter begins.



President, New Frontier Foundation

摘要

在《民進黨的國防議題》中以「讓友邦信任臺灣國防能為區域的安全穩定扮演正面的貢獻」為三項國防願景之一。信任是開啟臺美國防夥伴關係新章節的道路。為建立友邦的信任，民主進步黨在未來執政準備的過程中，必須對此一夥伴關係的演進有所認識，並提出精進的具體方向。

臺美國防夥伴關係得之斐易。1994年以前，臺美雙方的國防軍事關係單薄，臺美雙邊的互動大抵以「年度軍售會議」為限，雙方少有在軍售事務以外的接觸與交流。1994年的「對臺政策檢討」後經過十年的突破，無論是硬體的武器裝備採購，或是非硬體的交流合作都取得長足的進步，形成此一夥伴關係的現貌。

在交流合作上，藉由「非硬體性」計畫，臺美雙方發展出「高層溝通機制」、「不同層級的常態性溝通協調整合會議」、「兩國軍隊相互瞭解的平台」、「建立對安全情勢的共識」、「協助我國國防轉型」、「促成雙方協力合作」與「引導雙方非官方的交流」等七大面向。雖然臺美斷交，但雙邊交流架構厚實，如一位曾任職美國國防部官員的比較：美國與中國的國防軍事關係是百分之九十的形式，但只有百分之十的實質內涵；而與臺灣的國防軍事關係雖然只有百分之十的形式，但卻有百分之九十的實質內涵。

臺美國防軍事關係與美臺軍售有相互建構的關係。前者打好基礎，後者就能獲致成果；而當後者出問題，前者也就難以持續突破發展。造成臺美國防夥伴關係到2003年後不再保持向前突破的動能，主要即是因為軍購案的延宕，這不僅影響國軍的建軍規劃，使得原先

預期的戰力躍升計畫成空。更對臺美國防軍事關係留下深刻的影響。從此之後，不僅華府開始出現對臺灣自我防衛決心的質疑，許多人士更是主張既然臺灣無心自我防衛，那美國何苦得罪中國來協助臺灣建立國防實力，更重要的是，軍購延宕使得力促強化臺美國防軍事關係的美方朋友自此很難再為臺灣辯護。

雖然，臺美國防軍事關係具有一定的不受政治影響的免疫性，現有的臺美國防夥伴關係不易受到臺灣國內政治的影響。但面對未來更為險峻的安全環境，民進黨要開啟臺灣國防夥伴關係的新章節將需更堅定的努力。

除中國崛起後益增對臺美國防軍事關係打壓力道的外在因素，臺灣本身也必須反省「軍售心態」、「不重視國防產業合作」、「臺灣議題在美國國防社群邊陲化」與「洩密」等四項內在問題。這是開啟新章節前必須解決的挑戰。對此，國防小組提出以下建議，供民進黨做為未來努力方向的參考：

- (一) 彰顯自我防衛決心，立即增加國防預算。
- (二) 善用「三層架構」深化與落實各項合作規劃。
- (三) 與美國與其他民主國家展開資安攻防經驗分享與合作，打造跨國資安聯盟關係。
- (四) 利用各項外購計畫與交流場合，開展臺美國防產業合作契機。
- (五) 應善用美軍變革經驗，發展具有臺灣特色的國防武力與戰略，並充分與美國溝通。
- (六) 積極鼓勵臺美兩國國防社群對於臺灣國家安全與國防政策的研究。
- (七) 加強機密保護、人員查核以及敏感機械或技術的出口管制。推動國軍退役軍官與美國及其他民主國家進行二軌交流。
- (八) 在反恐、反毒、反海盜、人道任務、災害防救等責任上扮

演更積極的角色。

開啟臺美國防夥伴新章節同樣也需要美方對等的努力。國防小組認為以下幾點值得美方思考：

（一）國安高層的對話具有戰略性溝通的重要意義，實有建立共識、危機預防、環境形塑等實際需要，應常態化舉行。

（二）擴大臺灣軍隊在美國訓練之機會，並考慮執行軍事或人道救援性質之聯合操演。

（三）鼓勵兩國國防產業的合作，並協助臺灣建立聰明乾淨的武器獲得過程。

（四）協助臺灣與日本、越南、菲律賓、馬來西亞及印尼等國就爭議水空域建構多重的軍事互信措施。

本頁空白

壹、臺美國防軍事關係的演進

1979年美國與我國斷交，兩國之間共同防禦條約與正式的軍事同盟合作關係隨之終止。同年，美國國會所立法通過的《臺灣關係法》，其中第三條第一項為「美國將使臺灣能夠獲得數量足以使其維持足夠之自衛能力的防衛物資及技術服務。」同條第二項為「美國總統和國會將依據他們對臺灣防衛需要的判斷，遵照法定程序，來決定提供上述防衛物資及服務的種類及數量。對臺灣防衛需要的判斷應包括美國軍事當局向總統及國會提供建議時的檢討報告。」就臺美國防軍事關係而言，1979年《臺灣關係法》是一個以軍售為限的非官方交流架構，界定臺美之間的國防軍事關係僅止在「防衛物資」與「技術服務」之提供，而其中所稱的技術服務係由軍售防衛物資而來，僅為武器裝備供售所衍生之技術性必要事項（如協助臺灣建立特定武器裝備之後勤維修、協訓臺灣人員以熟稔特定武器裝備等等）。此一期間內，臺美雙方的國防軍事關係單薄，臺美雙邊的互動大抵以「年度軍售會議」為限。

從雷根政府到老布希政府期間，此一架構限縮了臺美雙方在軍售事務以外的接觸與交流，甚至在1980年代初期，連美臺軍售又先後受到兩次重大打擊：先是雷根政府打消FX戰機售臺案；而後又有1982年中美簽訂「八一七公報」，美方聲明「不尋求執行一項長期對臺灣軍售的政策，向臺灣出售的武器在性能和數量上將不超過中美建交後近幾年所供應的水準，並準備逐步減少對臺軍售，以在一段時間後導致最終的解決」。雖然，在「八一七公報」後，美方向臺灣提出「六項保證」，保證「美方並未設定終止對臺軍售的日期；也未同意與中國諮商對臺軍售議題」，一定程度地抵銷了該公報對臺灣的負面衝擊。而且，在具體作為上，包括美方在「八一七公報」公佈後的第二天即通過延長在臺合作生產的F-5E生產線等對臺軍售案，美方實際對臺軍售在金額與性能上也未如「八一七公報」所載而逐步減少；而且更透過技術轉移的方式，使臺灣得以自行生產包括經國號戰機等先進武器。1992年，美國更宣布售臺150架當時被視為美臺軍售紅線的F-16A/B戰機，以及3套愛國者一型飛彈，當年年度軍售金額不減反

增。因此，中美間雖有「八一七公報」，但美方的實際作為偏向對臺灣有利的《臺灣關係法》、「六項保證」。

以軍售為限的非官方交流架構在 1994 年後十年間產生變化，期間內臺海飛彈危機的爆發與「臺灣安全加強法」(Taiwan Security Enhancement Act) 的立法觸發了強化臺美國防軍事關係的動能，在這十年間，無論是硬體的武器裝備採購，或是非硬體的交流合作都取得長足的進步。冷戰結束與天安門事件引發美國國會對行政部門長期對中

1994-2003 年是突破的十年，臺海飛彈危機與「臺灣安全加強法」的立法觸發了強化臺美國防軍事關係的動能，在這十年間，無論是硬體的武器裝備採購，或是非硬體的交流合作都取得長足的進步

懷柔政策的不滿，要求改善美臺關係的聲浪逐漸升高。1994 年柯林頓政府公布「對臺政策檢討」(Taiwan Policy Review)，重申對臺軍售政策不會改變，美方會「持續地供應物資與訓練，讓臺灣維持足夠的自我防衛能力。」雖然，美方強調「對臺政策檢討」並未改變美國對臺的

軍售政策。但以「對臺政策檢討」裡所稱的物資與「訓練」對比《臺灣關係法》中的防衛物資與「技術服務」，訓練一詞在可解釋的範圍上比起技術服務要寬廣許多，也呼應著後來所發展出的「非硬體性」計畫 (non-hardware program)，此一細微的文字上差異預告著雙邊國防軍事關係不見得需要停留在過去以軍售為限的範圍。

「非硬體性」計畫由美方發動，所涉範圍廣泛，凡與硬體軍售無直接關係者皆屬之。如前所述，「非硬體性」計畫最初側重於訓練，旨在讓臺灣軍隊能夠更為熟稔新獲得的武器裝備，以發揮戰力。但 1995-1996 年間的臺海飛彈危機暴露了美國與臺灣在 1979 年斷交後雙方在國防軍事關係上的二個重大缺陷：其一，是戰略溝通上的不足：面臨中國的試射飛彈與演習，危機隨時有升高的可能，但美方卻不清楚臺灣的可能反應。其二，是美國對臺灣軍隊的瞭解不足：長期以來單薄的雙邊國防軍事關係，使得美軍不清楚臺灣軍隊的能力、計畫與需求。一旦危機升高而需要美方軍事介入，美臺兩軍無從協調與整合。危機之後，針對前揭兩項缺失，「非硬體性」計畫的自訓練的範

疇擴大。於此同時，1999 年美國參、眾議員分別提出「臺灣安全加強法」法案，要求行政部門大幅提昇臺美國防軍事關係，雖然此法案並未完成立法，但給予行政部門極大的壓力，許多條文日後都包含進「非硬體性」計畫之中。經十年的發展後，除訓練之外，「非硬體性」計畫的功能包含了以下事項：

(A) 高層的溝通機制：1996 年 3 月，時任國安會秘書長丁懋時赴美，與美國副國家安全顧問伯格就臺海飛彈危機管理進行溝通。這是 1979 年以來首次雙方的高層官員首次會面。1996 年後，我方雖極力爭取將該高層溝通機制加以常態化，固定晤談的時間與人員，但迄今仍未獲美方首肯，始終以非常態方式進行。一般在我新政府成立(或連任)後或重大國家安全政策宣布前後進行。

(B) 不同層級的常態性溝通協調整合會議：即所謂的「三層架構」，依我國國家安全會議、國防部、各軍種等三個層級，臺美建立不同功能的常態性會談，在國安會層級為「蒙特瑞會談」(Monterey Talk, 1997 年建立)，是雙邊在國家安全與國防事務最高層的常態性溝通管道。在國防部層級最重要的為「國防檢討會談」(Defense Review Talk, 2001 年建立)、「安全合作會談」(Security Cooperation Talk, 2001 年建立)與「高階軍官指導會談」(General Officers Steering Group)三者。小布希政府在 2001 年取消「年度軍售會議」，有關國防政策議題由「國防檢討會談」取代，有關軍售相關的技術與管理面議題則由「安全合作會談」取代。而「高階軍官會談」則為雙方高階軍官就軍事作戰層次議題的常態性討論。再往下的軍種層級，則有各軍種與美軍間的事務性質常態性會談(如：陸軍的「陸威」、海軍的「碧海」與空軍的「藍天」等專案會議)。「三層架構」的建立使得以往單薄的臺美國防軍事關係有顯著的改善，雙方國防事務官員往來密切，討論的議題也隨之擴大。

(C) 兩國軍隊相互瞭解的平台：為改進於臺海飛彈危機中所發現的美軍對臺灣軍隊不夠瞭解的問題，自 1997 年起，美方幾乎每年都會對臺灣軍力進行現地考察評估。美國國防部公開了幾次對臺海兩岸的軍事均勢評估報告——如 1999 年的《臺海安全情勢評估報告》(Report to Congress on the Security Situation in the Taiwan Strait)與 2000 年的《臺灣關係法執行報告》(Report to Congress on Implementation of the Taiwan Relations Act)等，這些報告與後來每年度的《中華人民共和國軍力報告》(Annual Report on the Military Power of the People's Republic of China)不

同，前者以臺灣為主，對我國國軍的建軍備戰甚至士氣、訓練等都有相當篇幅的評估。同時，自 2001 年起，美方開始派出現役軍官觀察臺灣年度漢光演習；2003 年，更由甫退役的太平洋司令布萊爾上將領隊，而後形成由美方高階退役將官領隊慣例。我方軍官赴美考察也形成常態，頻率之高，連許多美國的北約盟邦也難以匹敵。最引人注目的是參謀總長的訪美，除李傑任總長期間未克成行外，歷任總長皆能訪問五角大廈與太平洋總部。

表一：1990 年後美臺國防軍事非硬體部分的重要交流合作

時間	項目
1996	為處理臺海飛彈危機，我國安會秘書長赴美與美國副國家安全顧問進行會談，為臺美斷交以來最高層級國安官員對話
1997	美方倡議設置蒙特瑞會議 臺灣的空軍飛行員開始在美國亞利桑納州的路克空軍基地受訓
1999	美方派員來臺評估臺灣空防能力 九二一地震美方支援臺灣進行救災
2000	美方派員來臺評估臺灣海軍作戰需求
2001	蒙特瑞會議我方代表首次納入國安會、外交部與陸委會政策官員，文人參與比例大幅提高 年度軍售會議轉型為國防檢討會議、安全合作會議 美國在軍售流程中對臺灣的待遇視之為一個主要的非北約盟邦 美方開始派出現役軍官觀察臺灣年度漢光演習 美國接受臺灣軍校學生到美國西點軍校、海軍軍校以及空軍軍校受訓。為 1979 年美臺斷交後，美國軍校首度接受臺灣官校選派學生 美國華府智庫戰略暨國際研究中心首次舉辦華美戰略論壇 美方派員來臺評估臺灣指管、空防能力 美方派員來臺評估臺灣陸軍戰力
2002	蒙特瑞會議權責由國防部轉移至國安會 美臺商業協會舉辦美臺國防高峰會議(次年起更名為美臺國防工業會議)，我國防部部長與美國國防部副部長利用此一場合

	見面晤談，成為臺美在 1979 年以後雙邊最高層次國防官員的一次會面
	美國太平洋總部所屬的亞太安全研究中心開始接受臺灣軍方所派出的訪問學官
	臺美軍方建立直通的熱線
	美方派員來臺評估博勝指管系統與海軍陸戰隊戰力
	美方同意派任現役人員至美國在台協會
2003	國防檢討會議領隊由軍職副參謀總長變為文職副部長
	美方派員來臺評估臺灣反潛戰力
2004	立法院王金平院長率團首次赴美考察與軍售項目的相關設施並接受美方簡報
	艾利風災美方支援臺灣救災
	雙方簽署研發資訊交流協定
2005	美臺國防工業會議開始邀請在野黨人士與會
	美國首次派遣上校層級現役軍官為駐台武官
2006	蒙特瑞會議討論議題擴及非國防部主管之跨部會安全事務，我方與會成員大為擴大
2007	雙方簽署資訊與通訊科技論壇協議
	美方派員來臺進行首次聯合戰力評估
2008	陳肇敏以部長身份赴美參加美臺國防工業會議，為斷交以來第二位訪美的國防部長
2009	美方派員來臺評估臺灣空防能力
	莫拉克風災美方派遣機艦協助臺灣救災
2010	美方首度邀請臺灣軍方參加軍事行動法律國際年會

大部分資料出自：Shirley A. Kan, *Taiwan: Major U.S. Arms Sales since 1990* (Washington DC: Congressional Research Service, 2011)

(D) 建立對安全情勢的共識：對威脅的共同認知是臺美國防軍事關係的合作基礎。而「非硬體性」計畫提供許多場域與機會，讓雙方能就區域安全情勢有所討論，而中國對臺的軍事威脅評估一向是意見交換的重點，也在持續的討論中逐漸形成雙方共識。臺灣當然視中國軍事發展為潛在威脅，但在 2000 年之前，基本上我國國防部對中國軍事威脅的評估持較為樂觀的看法。多認為：中國犯臺能力雖有所強化，但中國只擁有數量上的優勢，而臺灣在人員與裝備的素質仍然

享有優勢。2000年，當美方首次提出在2010年中國的軍力在素質上都將會超越臺灣的警訊。當年我國國防部的《國防報告書》立即修正過去對中國軍事威脅的樂觀看法。這種一致性的威脅共識並非單向性的，也有美國應和臺灣所作的評估之例。為凸顯臺灣在亞太地緣戰略上的重要性，我國國防部強調中國向太平洋之軍力投射能力將會帶來亞太區域的安全威脅，特別在2002、2004年版《國防報告書》指出中國企圖將戰略防禦縱深由西太平洋第一島鏈跨出到第二島鏈，而美軍在2006年的《中國軍力報告》就接受了此一觀點。此後，臺美雙方對中國軍事威脅的評估上趨於一致，除同樣都對臺海軍事均勢的評估趨向悲觀外，對中國對臺軍事威脅的關鍵戰力或對臺戰略的重點——如不對稱作戰能力、中國對臺運用「三戰」（輿論戰、心理戰、法律戰）、中國發展航空母艦、中國發展反介入戰略對付美軍援台等等，臺美雙方的威脅評估不僅相近甚至同步。

(E) 協助我國國防轉型：透過「非硬體性」計畫，美方協助而且促成臺灣軍隊推動以美軍為學習標竿的改革作為。在小布希總統第一任期間，美國藉「非硬體性」計畫，從過去提供建議、訓練的協助者角色，更進一步地熱切希望藉輸出美國在國防組織改造的經驗，扮演臺灣國防改革的促成者。2002年，時任美國國防部副部長渥夫維茲公開表示：「臺灣在進行軍事組織現代化與改革中面臨到許多的挑戰：包括了如何發展出正確的軍文關係、如何在各軍種間發展出正確的

美國藉由「非硬體性」計畫，從提供建議、訓練的協助者角色，更進一步地扮演臺灣國防改革的促成者

的聯合作戰概念等等。這些挑戰，我們在美國已有多年的經驗，我們熱切地想要協助臺灣。這些非硬體或軟體的交流具有相當重要的目的，與軍售議題同等重要。它們可以協助臺灣更能整合新進獲得的裝備。

這些作為也可以提供包括專業化、組織議題與訓練在內等各項臺灣國防現代化議題進行交換意見的平台。」國軍在推動兵力轉型時借重了許多美軍的經驗。美國積極推動臺灣軍隊裝備的作戰互通能力，用意在建未來雙方遂行聯合作戰所需的通用操作與通訊規格。臺灣目前推動的不對稱戰法，明顯地受到前美國國防部助理部長葛瑞森（退役中將）的影響。而影響更為深遠的是文人統制（civilian control）在臺灣的落實，文人統制是美國與其他民主國家國防治理的重要價

值。當臺灣在 2000 年《國防法》立法通過後，美方積極協助臺灣落實文人統制，並刻意將重要的交流管道，由原先的軍方對軍方對話模式，轉變由臺灣文職的政策官員參與、領隊。「蒙特瑞會談」於 1997 年建立之初，我方本由國防部主導（由上將副參謀總長領隊），國安會僅派出事務層級官員（中將秘書處處長）參與。2001 年，在美方的建議下，開始納入國安會（諮詢委員）、陸委會（副主委）、外交部（次長）等文職政策官員與會。2002 年，在美方的建議下，「蒙特瑞會談」交由國安會主導，由國安會副秘書長或諮詢委員領隊。同樣的，2001 年首次的「國防檢討會談」由我國防部上將副參謀總長與美國國防部副助理部長主談。2002 年，我方代表團首次納入國安會文職政策官員，但仍由國防部副參謀總長領隊。2003 年起，終於改由國防部文職副部長領隊。臺灣能在短期間內確立基本的文人統制，「非硬體性」計畫確實有其貢獻。

（F）促成雙方的協力合作：「非硬體性」計畫促成雙方在武器裝備硬體供售以外的協力合作。1979 年臺美斷交以來，雙方在國防軍事領域內僅有的三項正式簽署的協議，分別是：1999 年「軍購財務協議」（Agreement of Foreign Military Sales Financing）、2004 年「研發資訊交流協定」（Letter of Agreement on Research and Development Information Exchange）與 2007 年「資訊與通訊科技論壇協議」（Terms of Reference for Information and Communication Technologies Forum）。其中一個比一個重要：也一個比一個正式。「軍購財務協議」規範軍售過程中的財務行政事項。「研發資訊交流協定」開啓我國三個軍種總部、軍醫局、中科院、軍備局與美方相關部門間國防科研的資訊交流。最重要的「資訊與通訊科技論壇協議」載明：兩軍將透過此一論壇的設置以達成分享資通訊科技的發展與想法，特別是有關網絡中心戰的概念探索與新一代通訊的技術研發。並藉由發展共同的政策、標準與武器選項以促進臺灣軍隊與美國軍隊（包括太平洋總部）各相關機構間可行的共通作戰能力，與其他相關合作的計畫的協調、計畫、督導、評估與報告。「資訊與通訊科技論壇協議」於 2007 年 10 月的「國防檢討會談」中，由我國防部副部長與美國國防部業管之助理部長共同見證簽署。後二項協議的簽署大幅強化臺美兩軍在國防科研與資訊作戰的合作關係，所具的深遠戰略意義不在話下。

（G）引導雙方非官方的交流：「非硬體性」計畫引導臺美雙方在官方一軌活動之外的交流，其中最為重要的是「美臺國防工業會議」

(U.S.–Taiwan Defense Industry Conference) 與「華美戰略論壇」。「美臺國防工業會議」由美臺商業協會 (U.S.–Taiwan Business Council) 於 2002 年首次舉辦，當年原名為「美臺國防高峰會議」(U.S.–Taiwan Defense Summit)，為臺美國防軍事交流正熱時所衍生的機制，除為雙邊交流持續增溫並迂迴製造我國防部長赴美機會外，主要用意在於使美國國防工業與我主管軍購官員及本土國防產業有接觸諮詢的平臺。首次會議即邀請到我國防部部長湯耀明與美國副部長渥夫維茲與會，兩人會談近兩小時，成為臺美在 1979 年以後雙邊最高層次國防官員的一次會面。第二年後，會議更名為「美臺國防工業會議」，每年舉辦一次，由我方副部長(2008 年陳肇敏再度以部長身份再度與會為例外)率軍備局中將局長等軍官與會，美方接待層級幾與國防檢討會談相同，但不同的是，美臺各主要國防產業廠商與若干兩地學者亦應邀與會。2005 年起，「美臺國防工業會議」開始邀請在野黨人士與會、發表午餐談話，自此形成慣例。「華美戰略論壇」為我國防部委由美國智庫戰略暨國際研究中心 (Center for Strategy and International Study, CSIS) 所主導規劃的教育訓練案，是我國防部與華府智庫教育訓練合作案中最具規模者。該案自 2001 年起執行，由我國防部選派高階軍官 (由中將層級軍官領隊) 與學者赴美參加為期兩週的講習。2002 年起首度納入其他部會的文職人員參與，並定期一年一次，延續迄今。授課講師除美方學者專家外，尚包括卸任或現任官員，講習期間內並安排我方學員參訪五角大廈、太平洋司令部等。2008 年後，「華美戰略論壇」開始於美國以外地區舉行，參訪地點亦在美國以外地區，使得此一臺美國防軍事交流的活動，開始具有區域安全合作意涵。

「非硬體性」計畫推動臺美國防軍事關係在 1994-2003 年間大幅的深化與廣化，與 1994 年前相比，在議題的內容，從單純軍售案的准否擴大到國家安全與整體國防政策各重要層面；就參與的對象，也從少數負責軍購的軍官增加到包括國防部在內各部會的政策官員與軍官。臺美國防軍事關係在 1994-2003 年間所成形的交流架構一直持續迄今，2004 年後僅有些許的微調。自此之後，臺美國防軍事關係走出以軍售為限的非官方架構，成為多面向的夥伴關係。誠如一位曾任職美國國防部官員所言：美國與中國的國防軍事關係是百分之九十的形式，但只有百分之十的實質內涵；而與臺灣的國防軍事關係雖然只有百分之十的形式，但卻有百分之九十的實質內涵。

臺美國防軍事關係與美臺軍售有相互建構的關係。前者打好底，後者就能獲致成果；而後者出問題，前者也就難以持續往前。小布希政府上臺後，不僅延續柯林頓時期擴大對臺國防軍事交流的政策，更因其執政初期定位中國為美國潛在競爭者，而且認知到臺海軍力均勢逐漸朝向對有利中國發展，因此，更加積極協助強化臺灣軍力。在 2001 年前後，隨著臺美國防軍事關係的開展，美臺軍售進入臺美斷交後的高峰期，美方同意供售的裝備無論質量均大幅超越以往，使得臺灣的指管、空防、制海與反彈道飛彈等關鍵軍力都獲得躍進式的進步，許多臺灣長期以來不斷提出的軍購需求，如：傳統動力潛艦、AIM-120 中程空對空飛彈，都獲得美方的首肯。臺灣也獲得許多具有區域安全戰略意涵的裝備，如博勝系統、聯合戰術資訊傳遞系統、長程預警雷達等，使臺灣軍隊具有與美軍共通作戰的基礎能力，並成為亞太飛彈防禦中的一環。甚至，臺美雙方也已經積極地討論到臺灣下一階段戰力提升所必須的裝備，如：神盾級艦、新一代垂直起降的 F-35B 戰機、反輻射飛彈（high-speed anti-radiation missile, HARM）、聯合直攻武器（joint direct attack munitions, JDAM）等等。

美方感到挫折的是臺灣在處理軍購上的延宕：2001 年 4 月，小布希政府同意供售可以讓臺灣軍力獲得躍進式進步的新一代裝備。臺灣隨即將預算金額較小的紀德級驅逐艦排入採購程序，但立即遭到當時在野的國民黨籍立委抵制與拖延，譏諷這 4 艘軍艦大而無用，從 1949 年以來，從來沒有一項美國已同意供售的軍售項目會因為臺灣內部政爭而陷入到幾乎廢案的境地，但紀德級艦案開了首例。2004 年後，我國防部把 8 艘柴電潛艦、12 架 P-3C 巡邏機與 2003 年美方同意供售的愛國者三型飛彈併為三項重大軍購，採編列特別預算的方式，送交立法院審議，也就是所謂的「6108 億軍購特別預算」，但這項軍購特別預算案，遭遇到比前例紀德級艦案更悲慘的命運，在國民黨黨中央的執意下，國民黨立委對三項重大軍購案採取冗長的程序性杯葛，在程序委員會即予否決，根本不讓本案有實質審查的機會。一直到 2008 年前，三項重大軍購案才有部分項目獲得鬆綁，而一直迄今，臺灣仍未完全消化美國在 2001 年同意供售臺灣的軍售項目。國民黨在野時期的杯葛打亂了國軍的建軍規劃，使得原先預期的戰力躍升計畫成空。紀德艦的成軍（2005 年）比預定時程整整晚了 2 年。而預期在

2012、2011 年獲得的愛國者三型飛彈與 P3-C 巡邏機，顯然都無法如期成軍，而第一艘柴電潛艦本可在 2013 年獲得，如今仍然遙遙無期。從華府看臺北，當時執政的民進黨政府與在野的國民黨都有責任。軍購延宕對臺美國防軍事關係留下深刻的影響。從此之後，不僅華府開始出現對臺灣自我防衛決心的質疑，許多人士更是主張既然臺灣無心自我防衛，那美國何苦得罪中國來協助臺灣建立國防實力，更重要的是，軍購延宕使得力促強化臺美國防軍事關係的美方朋友自此很難再為臺灣辯護。

表二：1990 年起美國對臺重大軍售項目

時間	軍售項目
1992	(空防) 150 架 F-16 A/B 戰機
	(反飛彈) 3 套愛國者二型飛彈
1993	(其他) 12 架 C-130H 運輸機
	(指管) 4 架 E-2T 空中預警機
2000	(指管) 改良型機動裝備通信系統
2001	(指管) 博勝案終端機
2002	(制海) 4 艘紀德級驅逐艦
2003	(指管) 博勝案資訊分配系統
2004	(反飛彈) 長程預警雷達
2007	(制海) 12 架 P3-C 反潛機
	(反飛彈) 愛國者二型飛彈性能提升
2008	(反飛彈) 愛國者三型飛彈
	(地面防衛) 30 架 AH-64D 攻擊直昇機
2010	(反飛彈) 愛國者三型飛彈
	(地面防衛) 60 架 UH-60M 多功能直昇機
2011	(空防) F-16 A/B 戰機升級案

本表僅列美國對臺灣超過 5 億美金以上且已通知國會之軍售案

資料來源：美國國防部國防安全合作局

貳、臺美國防軍事關係的未來挑戰

臺美國防軍事關係有其獨特於雙邊政治關係的特質，具有一定的政治免疫性，即便臺美政治關係在 2003-2008 年間陷入低迷，但臺美國防軍事關係仍保有一定的穩定性，甚至不乏逆勢突破的事例（如雙方在 2007 年簽署「資訊與通訊科技論壇協議」），儘管美方對於國民黨在野期間杯葛軍購特別預算十分不滿，但除了 F-16C/D 案外，也並未為難 2008 年後的軍購案。臺美國防夥伴關係雖然堅實，但面對未來更為險峻的安全環境，臺美仍須加深合作以克服挑戰。

中國現在所擁有的政治、經濟與軍事能力都已非昔日吳下阿蒙。中國正從全球工廠逐步變為全球市場，對於普遍不景氣的全球經濟來講，中國市場對美國產業界的吸引力、中國成為美國國債的第一債權國與中國可藉由讓利、投資、市場開放來吸引美國的盟邦，在在都使得美國的行動空間大為限縮。於此同時，中國的對外政策不再韜光養晦，從中國高調地發展傳統軍力及太空科技、堅定地將南海問題劃為核心利益等等來看，中國對於美國的重返亞洲策略將不會視若無睹，而會有所作為。同樣的，中國的崛起也加速臺灣資金與產業的西移，中國勢力在臺灣的入門入戶，正從一點一滴腐蝕臺灣政府的治權來否定臺灣的主權。臺灣人民與美國人民對於中國的崛起有相同的認知：我們願意與中國社會與民眾接觸互動，也願意與中國產業相互合作，但對於中共獨裁政權與區域稱霸的舉措保持警戒。而臺灣是民主國家成員中地緣上最為接近中國的一員，她的存在攸關美國區域重大利益。在對中國崛起的相同認知下，臺美國防軍事關係成為形塑亞太安全穩定環境的重要基石，是美國落實重返亞洲策略的重要資產。特別是當 2010 年起南海爭議升高與 2012 年起東海釣魚台爭議升高之際，臺灣對「民主同盟」堅持將是維持均勢的重要砝碼。

更具體而言，中國崛起後更加圖謀對臺美國防夥伴關係除之而後快。在中國崛起之後，中美之間存在全球與區域性議題的合作利益，而中國人民解放軍的軍力現代化後，更是美方所關切。美國期待擴大美中軍事交流，但中方則要求美國停止對臺軍售。每一次美國對臺有

大規模軍售，都會引起中方以取消、降級、延遲若干美中軍事交流活動作為報復。在美中雙邊會談中，中方依例會要求美國能基於美中三公報，停止對臺軍售，尤其應遵照「八一七公報」的精神，逐年降低對臺軍售，直到完全停止。而美方的制式反應則表明美臺軍售是基於「臺灣關係法」的義務。於是，雙方就在這種時斷時續的軍事交流活動中各說各話。雖然中方無法一次到位達成停止美臺軍售，不過中方在軍售議題上的堅決立場，加上美國對中國的戰略需求日益增高，現階段華府對臺軍售的決策過程確實必須斟酌考量中方的反應，從 F-16 C/D 售臺案一路波折，很清楚地看出北京因素已經深刻影響到華府決定「何時」軍售臺灣，日後難保不會有向上觸及「是否」軍售臺灣的可能。

2008 年後，中方對於臺美國防軍事關係與美臺軍售的壓力並未因馬政府的親中政策有所放鬆。舉例而言，時任中共中央軍委副主席徐才厚於 2009 年訪美期間，除了一路上都把「美停止對臺軍售」掛在嘴上，表明美對臺軍售是中美雙邊關係的重要障礙，「處理不當將嚴重影響兩國關係」。同時，中國國防部在評論中特別點明：中美雙方軍事交流從 1980 年代迄今，始終是發展、停頓再發展的循環，不能有所突破，「主要是因為美臺關係，特別是對臺軍售。在當前兩岸關係出現和平發展良好勢頭的情況下，如果美國繼續向臺灣出售高精尖武器，必然影響中美關係和兩軍的健康發展。」中國軍方提出：兩岸關係和緩，美臺軍售越無必要；若一旦執意美臺軍售，將反而破壞目前和緩的兩岸關係。此一講法成為解放軍破壞臺美國防軍事交流的論述基調，能打中部分美方人士不欲看到臺海兩岸再生波瀾的要害。例如，2011 年，美國國防部部長蓋茲在訪中時表示，如果隨著時間，臺海關係持續改善，臺灣安全環境改善，也許會創造出條件，讓美國重新檢視對臺軍售等所有政策。縱然美國國務院在事後再三強調對臺政策並未有所改變，但此一解放軍論述基調卻出於美國國防部部長之口已引起臺灣相當的不安。對於臺灣，「八一七公報」真正適用或任何對臺軍售設限的可能性一直是揮之不去的陰影，最近的一次例子是：2011 年，胡錦濤訪美時催促與美國簽訂第四個公報，雖然美方已予拒絕，但這些事例彰顯出中國崛起後對於臺美國防軍事關係與美臺軍售的打壓更是不遺餘力。

此一打壓也透過其經貿實力落在參與美臺軍售的美方廠商身上，在 2005 年後，即有許多美國國防產業廠商在中方的壓力下將辦公室撤離臺灣。2010 年美國行政部門將出售臺灣愛國者三型飛彈、黑鷹通用直昇機等案提交國會，不僅再度引起中方抗議，並以中止美中軍事交流作為報復。而且，這一次，中國的態度特別激進，威脅要對供售武器給臺灣的美國公司進行報復。

當然，對於臺美國防夥伴關係的挑戰並非全部都來自外在因素。從過去執政經驗與對馬政府的觀察，也有若干臺灣必須自我反省的內在因素。

臺灣尚不能完全擺脫所謂的「軍售心態」——即任何我方認為臺美國防軍事關係的最終或唯一目的在獲得美方同意供售特定裝備——特別是能見度高的主戰載臺。獲得美方供售先進武器固然能實際地強化我國國軍戰力，而且也可彰顯美國對我的支持；但走到極端，便以美臺軍售作為誇耀對美外交績效的指標，而忽略該項武器的軍事效能、財力負荷與替代方案，甚至不惜犧牲自主研發成就。臺美國防軍事交流是國軍唯一能與外軍合作學習的機會，例如：美方認為：漢光演習的觀察乃在增進對臺灣應變計畫與行動的瞭解，並評估臺灣的戰備與戰力。經過歷年來的觀察，美方建議臺灣軍隊在 C⁴I 能力上最需要改善，間接促成能提升我軍聯合指管能力的「博勝專案」的軍售案。

「軍售心態」走到極端便是以美臺軍售金額作為誇耀對美外交績效的指標，而忽略了武器效能、財力負荷或替代方案，甚至於不惜犧牲自主研發的成就

但對臺方而言，最重要的還是希望美方的觀察能有利於後續對主戰載臺軍售案的順利建案。許多「非硬體性」計畫的合作機會原可提升國軍戰略規劃、整合評估等基礎能力，以帶動整體國防改革與現代化，但在軍售至上的心態下，並未受到應有的重視。然而，與我方的軍售心態形成強烈對比的是，過去在臺美國防軍事關係中最突出的成就之一，卻是出現在與硬體載臺無直接關連的資訊安全合作上。

與「軍售心態」相關連的就是臺灣對於兩國國防產業的合作並未

有足夠的關注。本來在《國防法》中即有「向外採購時，應落實技術移轉，達成獨立自主之國防建設」之規範。但在臺美國防軍事關係中，與產業合作有所關連的交流平台僅有「美臺國防工業會議」，不僅制度面仍嫌單薄，國防部代表與會的本意還是在軍售，國防部代表和與會的少數本土產業代表間更無協調。軍售折衝過程，國防部仍以迅速獲得所需武器裝備為唯一任務，對於藉技術移轉以建立自主國防產業能量常不以為意。因此，儘管臺灣民間產業有相當的武器裝備研製潛能，但無法對國防有所貢獻。

臺美兩國國防社群、學者專家在雙邊的國防軍事關係中扮演著積極性的角色。我國防部重要官員赴美時，多會造訪重要智庫，與美方學者進行意見交換。國防部與許多智庫、學校有各項訓練或研究計畫，也派遣菁英軍官赴各重要智庫、學校駐點研究。此一良性互動曾是臺美國防夥伴關係發展的動能，但近來出現兩項令人憂心的發展：一是將國內政爭帶到華府，以藍綠區分親疏；二是對於臺美學者對我國國防政策的批評，不但未能虛心檢討，更有打壓情事。凡此不僅造成議論，更讓臺灣國防安全議題在臺美兩國國防社群的研究中漸趨邊陲化。美國行政部門是否有「棄台論」尚難論斷，但在臺美兩國國防社群的研究中議題的「棄台」卻已相當明顯。

最後，我方人員洩密案件不斷，對臺美國防夥伴關係影響重大，破壞臺美國防軍事交流的信任感，影響美方售我高科技裝備之意願。而訪中退將的不當言論，更平添美方的疑慮。

參、臺美國防夥伴關係的新章節

臺美國防夥伴關係的維持需要雙方的共同努力。此一關係的發展非始於一時一人，而需要眾人由多層面向上共同努力。以下是國防小組建議在此一夥伴關係中我方應當努力的方向：

(A) 我國國防預算的嚴重短缺不僅衝擊國軍的建軍期程與戰備任務，更引起美方對臺灣自我防衛決心的疑慮，臺灣應當立即增加國防預算。

(B)「三層架構」提供了臺美雙方在國防軍事事務的協調合作平台，臺灣應善用此類平台深化與落實各項合作規劃。

(C) 臺灣具有相當的資安攻防經驗與能量，應與美國與其他民主國家分享與合作，打造跨國資安聯盟關係。

(D) 國防部應主動擔負扶植國家國防產業之責任，利用各項外購計畫與交流場合，開展臺美國防產業合作契機。

(E) 臺灣應善用美軍變革經驗，依國家防衛之實際需求，發展具有臺灣特色的國防武力與戰略，並利用此一夥伴關係，充分與美國溝通。

(F) 臺灣應當更加積極鼓勵臺美兩國國防學術交流，鼓勵對於臺灣國家安全與國防政策的研究，為國防創新營造智識基礎。

(G) 臺灣應加強機密保護、人員查核以及敏感機械或技術的出口管制。推動退役將領與美國及其他民主國家進行二軌交流。

(H) 臺灣應承擔更多作為地球村一份子的義務，願意在反恐、反毒、反海盜、人道任務、災害防救等責任上扮演更積極的角色。

開啓臺美國防夥伴新章節同樣也需要美方對等的努力。國防小組認為以下幾點值得美方思考：

(A) 國安高層的對話具有戰略性溝通的重要意義，為因應日趨複雜的區域安全環境，實有建立共識、危機預防、環境形塑等實際需要，應常態化舉行。

(B) 臺灣缺乏適當空間，難以進行戰術層級以上之演訓，且為增加臺美兩軍緊急事態時共通作戰之能力與更加熟稔美製武器裝備，應擴大國軍在美國訓練之機會，並考慮執行軍事或人道救援性質之聯合操演。

(C) 美方應鼓勵兩國國防產業的合作，並協助臺灣建立聰明乾淨的武器獲得過程。

(D) 協助臺灣與日本、越南、菲律賓、馬來西亞及印尼等國就爭議水空域建構多重的軍事互信措施，以節制爭議各造在爭議地區的軍事部署與行動，建立相關演訓的事先通報與事後說明之默契或機制，並預劃危機處理之諮商管道與共通準則。

本頁空白

新境界文教基金會

New Frontier Foundation

董事長：蘇貞昌

President: Tseng-Chang SU

執行長：林萬億

CEO: Wan-I LIN

副執行長：吳祥榮

Vice CEO: Hsiang-Jung WU

游盈隆

Michael Y. L. YOU

蕭美琴

Bi-Khim HSIAO

國防政策諮詢小組

Defense Policy Advisory Committee

召集人：陳文政

Convener: York W. CHEN

諮詢委員：

Standing Members:

李文忠

Wen-Chung LEE

柯承亨

Michael KO

翁明賢

Ming-Hsien WONG

廖祥順

Benny Hsiang-Shun LIAO

蔡明憲

Michael M. TSAI

以及兩位不具名的退役將領

And two anonymous retired generals

幕僚： 羅國應

Staff: Kuo-ying LO

國防小組感謝立法委員蕭美琴、民進黨中央黨部政策會執行長吳釗燮與其他專家在本次報告上的協助。

The Committee thanks Legislator Bi-Khim HSIAO, DPP Policy Research Committee Executive Director Joseph WU and other experts for their supports in preparing this report.



國防政策藍皮書

Defense Policy Blue Paper

- | | |
|---------------------|---|
| 第一號報告
DEF-PUB 01 | 民進黨的國防議題
DDP's National Defense Agenda |
| 第二號報告
DEF-PUB 02 | 中科院轉型與厚實自主國防核心研製能量
Transforming the CSIST: Strengthening Indigenous Defense Research and Development |
| 第三號報告
DEF-PUB 03 | 建立權責相符的國家安全會議
An Accountable National Security Council |
| 第四號報告
DEF-PUB 04 | 開啟臺美國防夥伴關係的新章節
New Chapter for Taiwan-U.S. Defense Partnership |

地址：台北市 100 北平東路 30 號 8 樓

Address: 8 F., No. 30, Pei-Ping E. Rd., Taipei, 100, Taiwan

TEL: (02) 2356 8028

For more information: <http://www.dppnff.tw>